

# 經濟改革方案

行政院新聞局印行

中華民國三十六年八月

經  
濟  
改  
革  
方  
案

# 經濟改革方案

本方案經三十六年八月一日第八次國務會議決議：原則通過，並交行政院分別辦理。

## 前言

我國以農立國，地大物博，勞力充沛，而目前經濟上之危機日趨嚴重，亟應先探討其癥結所在，以爲改革之依據。按經濟活動以生產爲大前提，生產之要素有三，即土地資本與勞力。農村所缺者唯資本。而一般金融機構尙不能接受土地作抵押，亦尙無專業之土地金融機構，目前各銀行之農貸又爲數甚微，無濟於事，是我國地大物博勞力充沛之優點未盡發揮，實緣於缺乏充足金融的滋養。今後政策，如何從利用大多數人民之能力處着手，金融機構本身如何健全與充實，其資金如何與土地勞力配合得宜，以得到農村繁榮農民購買力提高，而奠定發展國內民生工業之基

礎。至於各銀行之業務均應有明確之分立，各有所專司，各有其使命，互爲發展經濟之一環，此爲金融上應亟求改革者。其次，如何使農業趨向於工業化，實爲今後建國最主要之課題。我國各所生產建設事業之發展，應有全盤之計劃，即使合人民與政府之力量，依照計劃分工合作，以求進展，尙慮不足，而事實上工業則國營民營分際不清，致一方面力有未逮，一方面瞻顧不前，而政府扶植各種民營企業未盡其功。至廠房廠地與機器等固定資產，國營民營均未獲得充分作抵押之便利，以作再生產之用，各種企業自難望其有計劃之發展。今後如何以國家資本爲前驅，輔導私人資本之活躍，以國營事業任其難。扶助民營事業任其易，使政府與人民通力合作，並以優惠方式，歡迎外國資本與技術人才，以達到工業化之目的，此爲生產建設上應亟求改革者。再次，財政應自發達各種生產事業着手，方可期收入之比例增加，政府預算一日未行平衡，通貨不免增發，加以誤認資金之真正用於生產者，亦爲通貨膨脹，致生產萎縮，物資缺乏，物價飛騰，利率激漲，因而稅源枯竭，收支益趨懸殊。過去不從增加及監督生產之有效方面以圖解決，而僅顧及一時困難之補救採取治標之措施，均屬得不償失。今後如何從幣制本身切實考量，如何開源節流，改善徵收方針，使財政基礎隨各種生產事業之發展而增厚，以數萬萬人之生產能力，及其總收入支持整個國家之財政，此爲財政上應亟求改革者。茲簡述以上三者改革之方策要項如左：

## 甲 關於金融者

金融制度之改革必須特別注意爲國家經濟政策服務，以達到地盡其利（農）物盡其用（工），貨暢其流（商）爲其主要之目的。金融機構，應合有其主要增進生產之專門業務，使普遍商業化之現象得以消除。公私銀行並須有計劃的分布全國使之成爲有系統之金融網，不致集中沿海少數都市，尤其是上海一隅，造成偏頗之現象。關於金融組織與業務之改革辦法，茲列舉於後：（一）縣銀行爲金融制度之基層機構，應澈底重建並扶植其發展，其主要業務爲發展農村經濟，便利地方建設，並配合地方自治之推行，其設置以每縣一行爲原則，其資金由縣政府以縣鄉鎮之公款投資，並可招收民股。同時應由中央銀行及省銀行酌量投資，作爲提倡股，並應供給專門人才及予以業務上之輔導與監督。縣銀行視其業務上之類別及需要，分別由中國農民銀行交通銀行或中國銀行予以協助。（二）省銀行以調劑本省金融，扶助經濟建設，開發本省生產事業爲其主要業務。省銀行在省會所在地設置，其分行設置地點僅以本省重要政治經濟中心地點爲限。（三）土地金融應由政府指定專款，並發行土地債券，在適當時期另設專行以司其事。（四）中國農民銀行以扶助農村繁榮爲其專業之範圍，經營農業生產，農田水利、農產運銷、以及土地金融等貸款以便利農民。（五）交通銀行以協助發展實業爲其專業之範圍，經營工礦交通及公用事業等貸款

款。(六)中國銀行以協助發展國內外貿易爲其專業之範圍，經營有關國內外貿易及生產事業之放款押匯及國際匯兌等業務。(七)郵政儲金匯業局以吸收人民儲蓄存款辦理小額匯款爲專業之範圍。(八)中央合作金庫以合作貸款扶植各種合作社之組織及發展爲專業之範圍。(九)中央信託局專司信託再保險及公營事業之保險，並對民營之信託保險業務負輔導之任務。(十)中央銀行爲銀行之銀行，以調劑全國金融，使金融與經濟密切聯繫，以協助經濟建設爲其主要之職責。(十一)四聯總處俟復員完成後，改爲設計與聯繫之機構或與財政部錢幣司合併，改爲金融管理局，隸屬於財政部以一事權。(十二)民營銀行之分類及分佈，由政府予以規定，其資本額度應予提高，各小銀行錢莊應使之合併組織，以充實其資力，其資金運用，由政府規定標準，嚴格管理。(十三)各國家銀行應依其專業範圍，對性質相同之普通銀行業務，負聯繫輔導之任務。其設置分支行處之範圍及地點，並應依其業務對象分別予以規定。

## 乙 關於生產建設者

目前各種生產事業萎縮，全國人力物力盡發揮，政府今後所採之方針應爲：(一)對於現在之生產建設事業儘量予以保護，以安定在業，防止失業。(二)以有效之計劃，使新的生產建設事業逐漸增加，引導游閒坐食之人力轉而參加生產。(三)獎勵科學發明，提倡勞動服務以轉

移風氣，鼓勵創造事業之精神。(四)以計劃教育配合計劃經濟，使人才之培養與生產之建設打成一片，農工生產增加，輔以交通之便利，激勵創造，歡迎外資，物價自趨穩定，關於發展農業、工業、商業、交通及增產物資，穩定物價各辦法，茲列舉於后：

## 一、農業

農民佔國民絕對之多數，農業爲中國經濟之骨幹，農業發達農村繁榮，人民有購買力，然後工業有所憑藉，社會得以安定。故發展農業，繁榮農村，乃今後經濟政策實施之主要對象。其辦法：

(一)改革農地之分配關係，使能充分改良利用，租佃關係，應依「二五減租」之原則，澈底推行，並盡量設法實施「耕者有其田」，使農民能從事生產。

(二)獎勵繁殖，並擇地試辦集體農場及合作農場，利用新式機器及方法增加生產，以示範於農民。並擴充農業試驗研究場所，以增進生產技術。

(三)農業改革，水利爲重，大型水利工程及幹渠之修築，應由國家積極舉辦，小型水利工程及支渠之修築，應由中央督促省縣辦理，得請准發行水利公債，其已完成之工程，並由地方負保養之責。

(四) 擴充並健全農村合作組織，確實便利農貸手續，以減輕農民負擔。

(五) 常平倉制度亟須建立，長江流域各重要地點，必須從速完成初步建倉儲糧計劃。地方積谷亦應加強推動，普遍實施，以厚儲備。

(六) 中國農民銀行，對於農倉儲押，農產運銷業務，應積極推廣，期以金融力量，協同政府扶助生產，控制糧源，調劑盈虛。

(七) 廣設苗圃，提倡造林，並須以有效之辦法，保持其成長；至天然林，保安林，應歸國有與國營，其他宜林荒山與荒地，應督導民營，並注意薪炭林之經營與獎勵。

(八) 利用農暇，訓練農民以土木石工等技術，並發展農村副業以提高農民生活。

(九) 畜牧事業，應注意防治獸疫，改善牲畜品質，增高牲畜種類，提倡畜產增加，凡農業區域內，應增飼料作物，利用荒地，擴充牲畜飼養；凡天然游牧區域，仍以發展畜牧為本，並加強牧區管理，培養草原增植，改良飼料，以期穩定並增進畜牧生產，改善牧民生計。

(十) 發展海及江湖之漁業與水產，獎勵農家養魚，並提倡水產加工事業。

## 二、工業

非速建工業基礎中國經濟不易健全，但中國經濟以農業為本，故非有自足之民生工業為農業

之保護，使農工業交流互濟，則中國經濟之基礎不能確立；因此目前發展民生工業，應於基本工業兼籌並顧爲急切之圖。故政府亟須改善工業環境，保障工業利潤，且使資金得有來源，貸款具有便利；同時，訂立全盤計劃，並預定分年生產量，合政府與人民之力，分期完成之。其辦法：

(一) 工業應首先適應農村之需要，凡有關水利建設工程，化學肥料，農具及運輸工具製造等工業，均應首先規劃進行。

(二) 發展工業之初步應注重：1. 發展燃料及動力；2. 開發各種礦產；3. 生產鋼鐵水泥等建設器材；4. 樹立機械製造工廠，以奠定工業之基礎。

(三) 民生工業應從衣、食、住、行、印刷五大類入手，宜先就已有的基礎儘先發展紡織工業，糧食工業及與五類工業有關之機械及化學工業。

(四) 關於國營民營事業之範圍依照第一期經濟建設原則及工業建設綱領實施原則分類分區扼要規定，督促實施。

(五) 工業建設區域，應由中央根據國家經濟條件，交通概況及資源分配情形，作全國整個之計劃。

(六) 政府對於小工業（尤其手工業）及其合作組織，應予扶助及改良，並使人民充分利用餘暇從事工業生產，以適應國內外之需要。

(七) 爲發展國際貿易增進輸出，應增加出口礦產品工業品及加工農產品之生產。

(八) 工業產品之製造，應力求標準化。

(九) 政府應組設及倡導各工礦建設事業，投資公司之設立，以長期資金投資於工礦事業，並利用華僑資金及存放國外之外匯資產投資於此項組織，以向國外購入機器及原料。

(十) 工礦事業之公司，應准其將股票在市場流通，並得准其發行債券，使市面游資能充分加入正當生產事業。

(十一) 銀行對於工礦事業之貸款，應監督其確實用之於生產，抵押品並應接受廠房機器等固定資產，不限於原料及成品。

(十二) 工礦事業之固定資產，應准其於必要時，重估價值調整資本。

(十三) 爲促進工業之發展，政府應明定辦法獎勵外人投資及技術合作。

(十四) 工資應力求合理以謀生產秩序之安定，使勞資合力以增加生產。

### 三、商 業

入超過鉅，爲國民經濟之大病，政府應以有效之方法，鼓勵輸出，以謀對外貿易漸趨平衡。至於國內商運阻滯，稅捐繁複，均促使貨不得暢其流，市場物資日趨缺乏，商業日形凋敝，亟應

解除束縛，獎勵懋遷，以使商業迅速恢復常態。其辦法：

(一) 國內貿易，應盡量利用金融機構之調劑，與水陸空運之便利，激勵懋遷，並提倡愛用國貨，以增加全國之貿易總量，促進均衡之發展。

(二) 國際貿易，在進口方面，除生產工具，原料及圖書，儀器外，應設法嚴加限制，以節省不必要外匯之支出。

(三) 出口事業，應予積極獎勵，可由政府收購物資，以利出口，或指定若干物品，用進出口聯營辦法務使增加出口，抵償進口。

(四) 責成全國合作社，物品供銷處與國際合作聯盟之國際合作貿易委員會及全國批發合作社，切取連繫，並於適當時期試行物物交換制。

(五) 加強各業同業公會組織，以改進商業技術，提高商業道德，藉利政府管制物價政策之推行。

## 四、交通

交通事業為經濟建設之前提，戰前經數年之艱苦締造，原已粗具規模，惟經長期抗戰，及共匪之破壞摧毀殆半，今後政府應與人民依分工方針，竭其全力，恢復及興辦交通事業，則目前經

濟上癰瘰現象，可蔚然改觀。其辦法：

(一) 鐵路除中央規定公佈之計劃線外，得在中央所定制度下許可並鼓勵地方及民間經營。

(二) 公路除國道由中央規定公佈並建造外，其餘一律在中央所定之標準下，許可並鼓勵地方及民間經營。

(三) 飛機場由政府經營，航空運輸事業，於航路建設場站設備，及飛行管制各事業籌備完善後，應盡力鼓勵民間經營。

(四) 航道幹線，由中央疏浚，支線由省疏浚，最小之支線，由縣疏浚，港口重要者，由中央經營，次要者由市經營。凡省市經營之航道港口，均由中央以財力人力輔助之。航業盡量鼓勵民間經營。

(五) 電報由中央經營，航空、航運等，在海空中特殊需要之無線電台，在中央官理下，應准其自行設置。

(六) 長途電話幹線，及省際線路，由中央敷設。各省境內支線，由省敷設，但不得與幹線或省際線平行（其幹線支線之劃分由中央規定）。縣鄉支線由縣敷設。

(七) 市內電話，除院轄市，及省轄市，由中央辦理或公營外，其餘各縣鼓勵人民經營，並規定辦法准其與長途電話聯絡。

(八) 各種交通事業之建設。及交通工具之製造，政府應盡力督促並獎助之。

## 五、增產物資穩定物價

目前物資缺乏，物價波動，政府亟須以經濟方法，增加生產，並妥為運用，以達到穩定物價之目的。其辦法：

(一) 政府宜透過農業生產貸款，或採定購方式，期能促進米、麥、棉、苧等主要農產原料之生產，並運用其一部或大部。

(二) 政府宜以原料供給廠商，或透過工業生產貸款，或採定購方式，期能促進麵粉、紗、布、油、糖、燃料、及其他日用必需品之生產，並運用其一部或大部。

(三) 政府宜透過輸出品貸款，或採定購方法，期能促進大豆、生絲、礦砂、桐油、毛革、茶葉、豬鬃等輸出品之生產與輸出，以充實外匯基金。

(四) 政府得斟酌以民生日常必需品，對官兵及公教人員作有計劃之供應。此外有餘之物資，則應都市之需要，作配售及穩定物價之用，使囤積者無法居奇，以達到安定民生之目的。

(五) 政府應以優惠方式，向國外商洽機器及原料之借貸，以增加物資之供應。

(六) 敵偽在國內工廠設備，及由日本拆遷賠償之工廠設備，除國營事業所必需使用者外，

應儘量予或租予具有能力與經驗之民營廠家經營，應儘速恢復並增加生產。

(七) 規定利率之最高額，超過規定之高利貸不予保障並懲罰之。

(八) 依總動員法令，嚴格取締投機操縱。

## 丙 關於財政者

生產事業擴展，財政收入自可隨之比例增加。政府應以有效方法保障並扶植農田生產，以裕田賦收入；保障並扶植工業生產，以裕直貨兩稅收入；保障並扶植貿易事業，以裕關稅收入；保障並扶植鹽業，以裕鹽稅收入；以全體人民之生產能力，及其總收入，支持整個國家之財政。至財政上應行興革諸端，可納為整理財政與穩定幣值二者，其詳細辦法茲列於后：

### 一、整理財政

(一) 財政收入系統，應重予修訂，增加省級財源，期能自給，對於縣市法定稅課並應切實整理，嚴禁非法攤派，藉使地方財政健全發展，適應地方建設之需要。

(二) 直貨關鹽各稅，稅率應察酌人民納稅能力，切實調整以增裕國庫收入平均人民負擔。

(三) 依照有錢出錢之原則，增闢新稅捐，以應建國之需要。

(四) 調整徵收機構，嚴密控制稅捐，改進稽徵手續，以加強稅政效率，減低徵收費用。

(五) 敵偽產業及剩餘物資應迅速出售，其不需由政府經營之國營事業，並應以發行股票或其他方式讓售民營。

(六) 推行公債政策，吸收游資，以彌補財政收入之差額。

(七) 優先准許以黃金向中央銀行請購外匯，為購買許可進口物品之用。

(八) 以建國之需要定機關之存廢，過份龐大之機構必須緊縮，駢枝重複之機關必須裁併。

(九) 非國家迫切需要，及有利於生產建設之支出必須節約停止。

## 二、穩定幣值

(一) 政府應積極增加收入，嚴格限制不必要之支出，使財政收支差額逐漸減少，以節制發行之數量。

(二) 以有效方法延緩貨幣之週轉率。

(三) 政府應有充分準備，並選擇適當時機整理幣制。東北，台灣，新疆各地區現行特殊幣制，亦應同時整理，以求劃一。

(四) 加強管制外匯，吸收僑匯，以充實外匯基金。

(五) 政府應准許人民，以黃金爲購買政府出售國營生產事業，及敵僞產業之用，以增加法幣之準備。

(六) 國人在國外資產應限期申報，妥籌利用。

## 結 論

總之，生產事業不可一日無金融之滋養，財政收入，亦不可一日無生產事業之支撐。金融政策，經濟政策，與財政政策三者，互爲因果，相濟相成，不可須臾乖離。本方案所述，其已由政府施行尚未著效者，應由主管部會加強實施，其應立即實施及準備實施者，應由行政院分交各主管部會妥擬詳細辦法，迅即施行。其次爲本方案推行順利尤須注意者有三：一、爲合理解決官兵公教人員之待遇，使能維持最低必需之生活，俾行政效率得以提高；二、爲國營企業與民營企業應立於同等地位，不可使有所軒輊，尤不可使一部份私人企業受特殊之待遇，致正當之民間事業增加困難；三、爲應在社會方面，發動廣大之經濟建設運動，提高民間對經濟之了解與興趣，並以官兵協作之力量，排除經濟建設之困難。以上各種改革措施，誠能本此配合進行，則現時之生產萎頓，物價飛騰，稅源枯竭，收支失平之現象，立可改觀。庶幾生之者衆，食之者寡，爲之者疾，用之者舒，則財恒足，財政經濟之危機乃可挽救矣。

